N. 00572/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00007/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7 del 2015, proposto da: Casareale Avv. Sergio, rappresentato e difeso da sé stesso, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Bari, in Bari alla p.zza Massari;

contro

Comune di Gravina in Puglia, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Paccione, presso il cui studio elett.te domicilia in Bari alla via Q. Sella n. 120;

per l'annullamento

del diniego di accesso ai documenti amministrativi (ex art. 116 c.p.a.): spese per missioni amministratori comunali

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Gravina in Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2015 la dott.ssa Viviana Lenzi e uditi per le parti i difensori Sergio Casareale e Luigi Paccione;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con nota del 11/8/2014, l'Avv. Casareale chiedeva al Comune di Gravina di Puglia di poter visionare ed estrarre copia degli atti relativi alle missioni compiute dai consiglieri comunali dell'Amministrazione in carica, al dichiarato fine "di verificare la legittimità delle stesse, i fini pubblici perseguiti e i costi a carico del bilancio comunale", ai sensi dell'art. 10 T.U.E.L.

L'ente riscontrava positivamente l'istanza; in data 14/10/2014, il ricorrente, recatosi presso gli uffici comunali per il ritiro delle copie rilasciate, constatava che la documentazione rilasciatagli non comprendeva le cc.dd. "pezze d'appoggio" utilizzate ai fini della liquidazione delle missioni (fatture, scontrini, biglietti di viaggio). Di talché, in pari data, depositava una nuova richiesta, precisando il contenuto dell'accesso, cui faceva riscontro una nota da parte del Segretario Generale del Comune in cui – in sostanza – si confermava la posizione già assunta dall'ente.

Seguiva, quindi, un'ulteriore nota/fax in data 18/10/2014, in cui il ricorrente rappresentava compiutamente gli accadimenti e specificava il contenuto della propria richiesta e l'interesse ad essa sotteso, elencando, a titolo esemplificativo, documenti di cui chiedeva l'ostensione. Avverso il silenzio (diniego) serbato dal Comune su tale ultima richiesta ricorre l'Avv. Casareale, chiedendo di ordinare al Comune l'ostensione di tutti gli atti facenti parte del fascicolo "spese per missioni di pubblici amministratori".

Il Comune di Gravina di Puglia ha resistito alla domanda.

Alla camera di consiglio del 12/3/2015 la causa è stata introitata per la decisione.

Vanno preliminarmente vagliate le eccezioni di rito sollevate dal Comune:

1) Inesistenza della notifica effettuata a mezzo p.e.c.: "per consolidata giurisprudenza nel processo sia civile che amministrativo la notificazione del ricorso deve ritenersi inesistente quando manchi del tutto ovvero sia stata effettuata in un luogo o con riguardo a persona che non abbiano alcun riferimento con il destinatario della notificazione stessa, risultando a costui del tutto estranea (ex plurimis, Cass. civ. n. 8970/2009, sulla distinzione tra nullità e inesistenza della notificazione, e da ultimo Consiglio di Stato, Sez. VI, 27/11/2014, n. 5884)", - Consiglio di Stato, sez. 4, sent. 26/2/15 n. 980.

Pertanto, nel caso in esame, una notifica eseguita in forma non utilizzabile concretizza al più una nullità della stessa: orbene, ai sensi dell'art. 44, comma 3, c.p.a., "*La costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione, nonché le irregolarità di cui al comma 2*"; pertanto, alla luce di tale dato normativo, qualsiasi vizio della notifica del ricorso giurisdizionale è sanato dalla rituale costituzione del resistente, tanto più che nella specie il Comune non si è costituto al solo scopo di eccepire la inesistenza della notificazione, ma si è difeso mediante diffusa illustrazione delle proprie tesi.

L'eccezione va, quindi, disattesa.

2) Inammissibilità del ricorso per omessa notifica ai controinteressati: l'art. 22, comma 1, lett. c) della l. n. 241 del 1990 stabilisce che per «controinteressati» devono intendersi "*tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza*".

"Secondo quanto osservato dalla giurisprudenza, prima dell'avvento della l. n. 15 del 2005 che ha modificato la definizione di «controinteressato» nel procedimento di accesso, si «tendeva a considerare come controinteressati tutti i soggetti

determinati cui -semplicemente- si riferissero i documenti richiesti in accesso» (C.d.S., V, 2 dicembre 1998, n. 1725; VI, 8 luglio 1997, n. 1117; IV, 11 giugno 1997, n. 643; VI, 5 ottobre 1995, n. 1085; VI, 20 maggio 1995, n. 506; VI, 6 febbraio 1995, n. 71; IV, 15 settembre 1994, n. 713; IV, 7 marzo 1994, n. 216; A.P., n. 16 del 1999).

La novella definizione appena riportata ha avuto un'indubbia portata innovativa, in quanto ha imposto di riconoscere la qualità di controinteressato (cfr. sul punto C.d.S., VI, n. 3601 del 2007) non già a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o comunque coinvolti nel documento oggetto dell'istanza ostensiva, ma, appunto, solo a coloro che per effetto dell'ostensione vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza. Non basta, perciò, che taluno venga chiamato in qualche modo in causa dal documento in richiesta, ma occorre in capo a tale soggetto un quid pluris, vale a dire la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento.

La veste di controinteressato in tema di accesso è una proiezione, perciò, del valore della riservatezza, e non già della mera oggettiva riferibilità di un dato alla sfera di un certo soggetto.

Se ne desume che non tutti i dati riferibili ad un soggetto sono per ciò solo rilevanti ai fini in discorso, ma solo quelli rispetto ai quali sussista, per la loro inerenza alla personalità individuale, o per i pregiudizi che potrebbero discendere da una loro diffusione, una precisa e ben qualificata esigenza di riserbo» (Cons. St., VI, 27 maggio 2011, n. 3190; in termini anche T.A.R. Lazio, Roma, 25 settembre 2012, n. 8104).

In tal senso l'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006 ha posto l'obbligo della p.a. di individuare i controinteressati e di notiziarli circa l'esistenza dell'istanza di accesso. Esso stabilisce, al primo comma, che «[…] *Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui e' indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti*

controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2». Così inquadrato l'assetto normativo di riferimento, deve ritenersi che, in sede giurisdizionale, non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso per assenza di notifica al controinteressato non solo quando la stessa Amministrazione non abbia ritenuto di dover consentire la partecipazione di altri in sede procedimentale, ma anche quando essa, pur avendo individuato i «controinteressati» ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, non ne abbia comunicate le generalità al soggetto che ha presentato l'istanza ostensiva al fine di consentirgli di individuare esattamente i destinatari della notificazione del ricorso", (T.A.R. Sicilia, sez. 3, sent. 25/7/2014 n. 2041).

Anche tale eccezione va, pertanto, disattesa.

3) Tardività del ricorso: il dies a quo da cui inizia a decorrere il termine di trenta giorni per la proposizione del ricorso va individuato, nel caso in esame, nel 17/11/2014, trenta giorni dopo l'inoltro dell'ultima nota da parte del ricorrente (cfr. fax del 18/10/14). Ed invero, tale nota non rappresenta reiterazione dell'istanza di accesso già formulata, ma una nuova richiesta giustificata dalle circostanze verificatesi al momento dell'accesso e, in particolare, dal rilascio di copia solo parziale dei documenti richiesti. Con tale nuova nota (quanto mai indispensabile, dal momento che il Segretario Generale del Comune aveva dichiarato di non aver compreso la nota manoscritta del 14/10/14 a firma del Casareale, sollecitandolo, anzi, ad ulteriori precisazioni), il ricorrente ha contestato le modalità con cui gli è stato consentito l'accesso e, in sostanza, l'indebita limitazione degli atti ostensibili. Il ricorso notificato il 16/12/2014 è, pertanto, tempestivo.

Nel merito, il ricorso merita accoglimento.

Punto controverso è se le "pezze d'appoggio" utilizzate dal Comune ai fini della liquidazione delle missioni siano documenti suscettibili di accesso, circostanza negata dal Comune.

La questione va risolta prendendo le mosse da alcuni inequivoci dati normativi:

- art. 10 del d.lgs. n. 267/00: "*tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici*" ;

- art. 1 del d.lgs. 33/13: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività' delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*";

- art. 5 del d.lgs. 33/13: "*L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*";

art. 14 co. 1 d.lgs. 33/13: "*Con riferimento ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale, le pubbliche amministrazioni pubblicano con riferimento a tutti i propri componenti, i seguenti documenti ed informazioni:*

[..omissis ..]

c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici";

- art. 84 T.U.E.L.: "R*imborso delle spese di viaggio: 1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute (2) nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.*

2. La liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione";

- art. 7 co. 2 D.P.R. 184/2006: "*L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento*".

Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dal resistente, gli atti in questione rientrano certamente nella nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comprendente atti formati o, comunque, detenuti dall'Amministrazione, nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali (Consiglio di Stato sez. 4, sent. 14/5/14 n. 2472, Tar Lazio, sez. 1 sent. 10/7/14 n. 7374).

Alla stregua delle coordinate tracciate in particolare dai surrichiamati artt. 10 TUEL, 1 e 14 d. lgs 33/13, si può affermare che "non può opporsi il diniego alla ostensione degli atti amministrativi, motivato dall'essere l'istanza preordinata ad esercitare un controllo generalizzato laddove gli atti richiesti, per giunta pubblici, afferiscano all'attività istituzionale della pubblica amministrazione – nel caso in esame proprio di questo di tratta - per la quale il legislatore, lungi dal considerarle con sfavore, perfino esige che siano promosse forme diffuse di controllo", (TAR Puglia, sez. 3, sent 18/7/14. n. 958).

È evidente che, alla luce delle specifiche finalità che con la pubblicazione/accesso il legislatore ha inteso perseguire ("forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"), consentire l'accesso ai soli atti di liquidazione "secretando" i documenti comprovanti le spese effettivamente sostenute equivale ad un sostanziale - illegittimo - diniego di accesso.

In conclusione, il ricorso va accolto, con il conseguente ordine al Comune di Gravina di Puglia di consentire l'accesso del ricorrente a tutti i documenti di cui

all'istanza del 18/10/2014 entro il termine di 30 giorni, decorrenti dalla notificazione della presente sentenza ad opera del ricorrente o dalla sua comunicazione in via amministrativa.

Le spese seguono la soccombenza.

Il Collegio, ritiene, infine, sia doveroso – attesa l'espressa richiesta in tal senso espressa dal ricorrente con la memoria di replica - trasmettere copia del presente provvedimento alla Procura Regionale della Corte dei Conti presso la Regione Puglia al fine di verificare la sussistenza di danni che potrebbe arrecare al pubblico erario la determina del dirigente del servizio contenzioso del Comune di Gravina in Puglia (n. 4 del 10/2/2015, in atti), con cui, pur in presenza di un Servizio Autonomo Avvocatura Comunale, l'ente ha affidato ad un legale esterno la difesa nel presente giudizio, stanziando un importo pari ad euro 7.715,83.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina al Comune di Gravina in Puglia di consentire l'accesso del ricorrente a tutti i documenti di cui all'istanza del 18/10/2014 entro il termine di 30 giorni, decorrenti dalla notificazione della presente sentenza ad opera del ricorrente o dalla sua comunicazione in via amministrativa.

Condanna il Comune di Gravina in Puglia, in persona del Sindaco p.t., alla refusione delle spese di lite in favore di parte ricorrente che liquida in euro 1500,00, oltre i.v.a., c.p.a. e spese generali.

Contributo unificato rifuso ai sensi dell'art 13 comma 6 bis.1 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

Dispone la trasmissione degli atti alla Procura Regionale della Corte dei Conti presso la Regione Puglia.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Desirèe Zonno, Primo Referendario

Viviana Lenzi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/04/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)